

### Dezentralisierung in Marokko - hohe Erwartungen

Hoffmann, Anja

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hoffmann, A. (2015). *Dezentralisierung in Marokko - hohe Erwartungen*. (GIGA Focus Nahost, 8). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Nahost-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-458426>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## Dezentralisierung in Marokko – hohe Erwartungen

Anja Hoffmann

Am 4. September 2015 fanden in Marokko erstmals seit der Einführung der neuen Verfassung von 2011 Kommunal- und Regionalwahlen statt. Sie gelten als Test für die erweiterten Reformversprechen des Königs einer demokratischen Transformation des Landes, die er während des „Arabischen Frühlings“ gegeben hatte.

### Analyse

Am 23. Juli 2015 veröffentlichte das Amtsblatt (*Bulletin Officiel*) die Gesetze zu den Reformen der Gebietskörperschaften. Demnach erhalten die Regionalräte mehr Legitimität und Kompetenzen. Gleichzeitig verlieren aber die Kommunalräte an Entscheidungsbefugnis.

- König Mohammed VI. hat die „fortgeschrittene Dezentralisierung“ zum Leitmotiv seiner Reformpolitik erklärt.
- Die regionale Entscheidungsebene wird durch die neue Verfassung von 2011 und die Reformen vom Juli 2015 aufgewertet und erhält weitreichende Kompetenzen. Vorsichtig formuliert wird jedoch das Innenministerium weiterhin Kontrolle über die lokalen Parlamente ausüben.
- Die islamistische PJD (Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung) erzielte bei den Regionalwahlen vom 4. September 2015 das beste Stimmenergebnis. Bei den Kommunalwahlen verdoppelte sie gegenüber 2009 ihre Stimmenzahl. Die hinzugewonnenen Wählerstimmen bei den Regionalwahlen spiegelten sich allerdings nicht in der Besetzung politischer Schlüsselpositionen wider; hier war die hofnahe PAM (Partei für Authentizität und Entwicklung) am erfolgreichsten.
- Drei Motive stehen hinter den Reformen der Dezentralisierung in Marokko: Sie soll durch die Gewährung von mehr regionaler Autonomie das Problem der marokkanischen Südprovinzen lösen, Verantwortlichkeiten auf regionale und lokale Ebenen des Regierens übertragen und den Ruf nach mehr politischer Teilhabe befriedigen. Damit dient sie auch der Stabilisierung bestehender Machtstrukturen.

Schlagwörter: Marokko, Nordafrika, Demokratisierung, Dezentralisierung, Regionalwahlen

## Dezentralisierung als Strategie des Machterhalts

Wie in anderen Ländern des Maschrek und des Maghreb gingen 2011 auch in Marokko Tausende Menschen auf die Straßen, um mehr demokratische Teilhabe und soziale Verbesserungen zu fordern. Nach tunesischem und ägyptischem Vorbild formte sich die Protestgruppe „Bewegung des 20. Februar“, die in über 53 Städten des Landes lautstark kritisierte, dass Macht und Herrschaft des Königs und bei den herrschenden Eliten zentralisiert und Chancen zur demokratischen Teilhabe mangelhaft seien. Doch anders als in den Nachbarländern reagierte der marokkanische König Mohammed VI. auf die Aufstände nicht primär mit Repression, sondern mit kurzfristigen staatlichen Subventionen für Grundnahrungsmittel. Für den weiteren Verlauf der Proteste entscheidender waren indes die weitreichenden Reformversprechen. Nur etwa zwei Wochen nach den ersten Protesten am 20. Februar 2011 wandte sich der König am 9. März 2011 in einer Fernsehansprache an sein Volk. Er kündigte die Ausarbeitung einer neuen Verfassung an, welche die staatlichen Institutionen tiefgreifend zugunsten gewählter Organe verändern sollte. Das Volk bestätigte die neue Verfassung am 1. Juli 2011 per Referendum, nach offiziellen Angaben mit mehr als 98 Prozent Ja-Stimmen. Zahlreiche zivilgesellschaftliche Akteure brachten sich in den Reformprozess der Verfassung ein, wogegen die „Bewegung des 20. Februar“ das Referendum boykottierte. Sie bewertete den verfassungsgebenden Prozess und die Abstimmung als undemokratisch. Die Oppositionsbewegung verlor jedoch bis Ende 2011 an Mobilisierungskraft und somit war die Stabilisierungsstrategie des Königs aufgegangen.

Die Vereinnahmung des „marokkanischen Frühlings“ durch Mohammed VI. führte eine bewährte Strategie der Herrschaftssicherung in Marokko fort. Seit der König 1999 den Thron bestiegen hatte, machte er sich wiederholt politische und gesellschaftliche Forderungen nach Reformen zu eigen und nahm ihnen so jedes subversive Potenzial. Beispiele hierfür sind die Reform des Familienrechts aus dem Jahr 2004, welches sich nur als königliches Projekt gegen konservative Kräfte durchsetzen ließ (Engelcke 2012), oder die Maßnahmen zur Förderung der berberischen Amazigh-Kultur mit seinem Aushängeschild, dem „Königlichen Institut für Amazigh Kultur“ (Institut Royal de la Culture Amazighe).

In ähnlicher Weise treibt der König aktuell die Regionalisierung voran. Bereits am 3. Januar 2010 hatte er eine Konsultativkommission zur Regionalisierung (Commission Consultative de la Régionalisation) eingesetzt. Diese sollte ein Programm für die „fortgeschrittene Regionalisierung“ (régionalisation avancée) ausarbeiten und die Reformen des Souveräns im Bereich der Dezentralisierung beratend begleiten. Doch die neue Verfassung machte den Bericht, den die Kommission im Januar 2011 vorgelegt hatte, nichtig und erforderte eine Neuorientierung. Die im Amtsblatt vom 23. Juli 2015 veröffentlichten neuen Gesetze zu den Gebietskörperschaften der Kommunal- und Regionalräte und ihrer jeweiligen Vorsitzenden erwiesen sich hier als richtungsweisend. In den Kommunal- und Regionalwahlen vom 4. September 2015 erlebten sie ihren ersten Praxistest.

In seiner Rede am 20. August 2015 anlässlich der Feiern zum Jahrestag der „Revolution des Königs und des Volkes“ unterstrich der Souverän, dass er weiterhin die politischen Reformen der Dezentralisierung vorantreibe. Pathetisch bezeichnete er die Realisierung der „fortgeschrittenen Regionalisierung“ als eine „neue Revolution“. Sie solle ein wahrhafter Stützpfeiler des Landes werden und die nationale Einheit, territoriale Integrität und Solidarität zwischen den Regionen verwirklichen.<sup>1</sup> Drei Motive stehen hinter diesen Reformen: Sie sollen eine politische Lösung des Konfliktes um die Westsahara herbeiführen, die Verantwortung für regionalspezifische Probleme auf lokale Gremien übertragen und den Ruf nach mehr politischer Teilhabe stillen. Alle drei Motive dienen letztlich dem Machterhalt des Königs und der ihm nahestehenden Elite. Vor diesem Hintergrund sind auch die Ergebnisse der Regional- und Kommunalwahlen vom 4. September 2015 zu verstehen, bei denen die strategischen Schlüsselpositionen an die hofnahen Parteien fielen.

## Regionalisierung als Antwort auf die Westsaharafrage

Wenn ein Zentralstaat mehr Entscheidungsbefugnis auf regionale Entscheidungsorgane überträgt, drückt er damit eine gewisse Akzeptanz subnatio-

<sup>1</sup> Der Text der Rede ist online zugänglich <[www.maroc.ma/fr/activites-royales/discours-de-sm-le-roi-la-nation-loccasion-du-62eme-anniversaire-de-la-revolution](http://www.maroc.ma/fr/activites-royales/discours-de-sm-le-roi-la-nation-loccasion-du-62eme-anniversaire-de-la-revolution)> (27. Oktober 2015).

nalere Identitäten aus. Dezentralisierungsreformen können so Autonomiebestrebungen entgegenwirken, wie es sie etwa im Rifgebirge und in der Westsahara gibt. Durch die „fortgeschrittene Regionalisierung“ erhalten Regionen mit starker eigener Identität mehr Sichtbarkeit und Entscheidungsautonomie. Ausgangspunkt der Regionalisierung war die Suche nach einer politischen Lösung des Problems der marokkanischen Südprovinzen.

Seit 1976 kämpft die Frente Polisario dafür, dass die Westsahara als unabhängiger Staat anerkannt wird. Ein von den Vereinten Nationen vermittelter Waffenstillstand aus dem Jahr 1991 sah eine Volksabstimmung über die Zukunft des Landes vor, die aber bis heute nicht durchgeführt wurde. Für den König und die herrschende Elite ist die territoriale Integrität Marokkos ein entscheidendes Element der nationalen Identitätsstiftung und nicht verhandelbar. Sie sichern sich damit auch ihre Herrschaftslegitimation. Daneben bestehen auch bedeutende wirtschaftliche Interessen am Erhalt des Status Quo. Auf dem Gebiet der Westsahara liegen reiche Phosphatvorkommen, und die küstennahen Gewässer sind gewinnbringend für die Fischereiindustrie. Sollte es der Staatsführung gelingen, die Regionalisierung als Lösung des Konfliktes anzubieten, wäre die erweiterte regionale Autonomie der dann weiterhin marokkanischen Sahara ein ökonomisch günstiger Preis.

Anlässlich seiner Rede zum 40. Jahrestag des „grünen Marsches“<sup>2</sup> machte Mohammed VI. erneut klar, dass die fortgeschrittene Regionalisierung das Maximum sei, was Marokko anbieten könne. Ihre Umsetzung sei allerdings davon abhängig, ob sie im Rahmen der Vereinten Nationen als definitive politische Lösung anerkannt wird.<sup>3</sup> In der lokalen Presse ist eine kritische Berichterstattung über die Westsaharafrage deshalb weiterhin ein Tabu.

### Verschleierung von Verantwortlichkeiten

Dezentralisierung genießt international ein hohes Renommee in der Entwicklungspolitik,

weil dadurch bürgernah Ressourcen effektiver mobilisiert und angemessener eingesetzt werden können. Wenn Politik in lokale Besonderheiten und Erfahrungen eingebunden ist, kann sie kreativer und innovativer auf diese einwirken. Regionalspezifische Probleme, etwa der sinkende Grundwasserspiegel im Süden des Landes oder die Flüchtlingsproblematik im Norden, erfordern lokal angepasste Strategien zu ihrer Bewältigung. Allerdings kann Dezentralisierung in der Praxis auch dazu führen, dass sich politische Entscheidungsebenen multiplizieren. Das politische Feld wird dadurch undurchsichtiger und konkrete Personen und Akteure sind schwerer zur Rechenschaft zu ziehen. Dezentralisierung führt deshalb mitunter auch dazu, Fehler zentralstaatlicher Steuerung zu verschleiern.

Es ist noch verfrüht, die Auswirkungen der neuesten Reformen zur Dezentralisierung in Marokko zu bewerten. Doch bereits vor den Protesten im Jahr 2011 hatten die großen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit Programme zur Umsetzung von Dezentralisierung in der Region initiiert. Marokko fiel schon damals nicht als Erfolgsgeschichte einer inklusionsfördernden Dezentralisierung auf. Die Reformen vor 2011 konnten den ungleichen Zugang zu Bildung, Wohlstand und Gesundheitsleistungen zwischen Zentrum und Peripherie nicht auflösen. Lokalpolitik war überschattet von Korruptionsskandalen. Statt bürgernaher, durch Wahlen legitimierter Entscheidungen entstanden immer komplexere Systeme des Regierens, die um den Zugang zu öffentlichen Ressourcen konkurrierten. Den lokalen Gebietskörperschaften fehlte es sowohl an ausreichend Personal als auch an finanziellen Ressourcen und technischer Ausstattung. Die Zuständigkeiten der verschiedenen Ebenen und Akteure waren ungenau umrissen und ihre Vernetzung und Kooperation mangelhaft (Catusse, Cattedra und Janati 2007).

### Dezentralisierung als Erweiterung politischer Teilhabe?

Die Verfassung von 2011 und die in ihr verankerten Prinzipien gelten in Marokko als Antwort des Königs auf den Ruf nach mehr politischer Teilhabe durch die Protestbewegung „20. Februar“. Zwar bleiben ihm in der neuen Verfassung weitreichende Kompetenzen in der Regierungsführung und

2 Mit dem „grünen Marsch“, der am 6. November 1975 begann, wollte die marokkanische Regierung eigene Ansprüche auf die damalige Kolonie Spanisch-Sahara untermauern. Ziel war es, nach dem absehbaren Ende der Kolonialherrschaft das Gebiet dem marokkanischen Staatsterritorium anzugliedern.

3 Der gesamte Text der Rede ist zugänglich online: <[www.maroc.ma/fr/discours-royaux/discours-de-sm-le-roi-adresse-la-nation-loccasion-du-40eme-anniversaire-de-la-marche](http://www.maroc.ma/fr/discours-royaux/discours-de-sm-le-roi-adresse-la-nation-loccasion-du-40eme-anniversaire-de-la-marche)> (6. Dezember 2015).

Gesetzgebung erhalten und er bewahrt seine religiöse Legitimation. Er ist weiterhin Staatsoberhaupt, Oberbefehlshaber der Armee und *Amīr al-Mu'minīn* (Befehlshaber der Gläubigen). Er leitet unter anderem den neu gegründeten Hohen Sicherheitsrat und steht dem Ministerrat vor, der über strategische Fragen berät. Gleichzeitig stärkt die Verfassung die Rolle des Parlaments und des von ihm gewählten Regierungschefs. Letzterer wurde nominell vom Premierminister zum Regierungschef aufgewertet. Artikel 1 der neuen Verfassung legt die „dezentrale territoriale Organisation“ Marokkos, die auf einer fortgeschrittenen Regionalisierung basiert, als Leitmotiv des politischen Systems und als Grundpfeiler demokratischer Teilhabe fest. In der Verfassung sind im selben Artikel auch eine „konstitutionelle demokratische, parlamentarische und soziale Monarchie“, Prinzipien wie Gewaltenteilung, demokratische und partizipative Staatsbürgerschaft sowie Good Governance und das Prinzip von Rechenschaftspflicht und Rechenschaftslegung verankert. Die Verfassung beinhaltet auch ein Bekenntnis zu einem moderaten Islam und zur „nationalen Einheit“. Die frühe Erwähnung der dezentralen politischen Entscheidungsprozesse und der Verwaltung spricht für den hohen Stellenwert, den ihr die Verfassungsgeber zuschreiben.

Kapitel 9 der Verfassung präzisiert die Organisation und die Kompetenzen der regionalen und kommunalen Regierungen (Artikel 135-146). Die alte Einteilung der Gebietskörperschaften in Regionen, Präfekturen/Provinzen und Kommunen bleibt bestehen. Artikel 136 sieht eine weitreichende finanzielle Unabhängigkeit und Entscheidungskompetenz der lokalen Regierungen vor (wörtlich: *libre administration*). Die lokale Bevölkerung soll in die Steuerung ihrer Angelegenheiten einbezogen werden. Artikel 139 schreibt fest, dass hierzu partizipative Mechanismen geschaffen werden sollen. So wird den Bürgern das Recht gewährt, Petitionen einzureichen. Neu ist das in Artikel 140 verankerte Subsidiaritätsprinzip. Den Regionen werden gemäß Artikel 141 neben den vom Staat zugeteilten finanziellen Ressourcen eigene Einnahmequellen zugesprochen. Artikel 143 legt fest, dass keine der Gebietskörperschaften das Recht hat, über andere Gebietskörperschaften zu bestimmen. Den Regionalräten (vergleichbar mit den deutschen Landräten) wird in der Entwicklung und der Steuerung der naturräumlichen, wirtschaftlichen

und sozialen Strategieplanung eine führende Rolle zugesprochen (Artikel 143).

Nicht klar umrissen wird in der neuen Verfassung hingegen die Kontrolle, welche das Innenministerium über die gewählten Akteure ausübt. In der Verfassung von 1996 war noch eindeutig davon die Rede, dass die Gouverneure die Beschlüsse der gewählten Versammlungen exekutieren (Artikel 101) und für die Umsetzung der Gesetze und Entscheidung der Zentralregierung Sorge tragen (Artikel 102). Die „Amtsvormundschaft“ (*tutelle*) des Innenministeriums und seiner lokalen Vertreter über die Gebietskörperschaften wurde in jeweiligen Organgesetzen verankert.<sup>4</sup> Die neue Verfassung sieht hingegen lediglich vor, dass die lokalen Vertreter des Innenministeriums (Gouverneure, Walis, Paschas etc.) die lokalen Regierungen bei der Umsetzung von Entwicklungsplänen und Programmen „unterstützen“ (Artikel 145).

Gemäß der neuen Verfassung sollen insgesamt 19 sogenannte Organgesetze die Verfassungsprinzipien umsetzen. Bis Oktober 2015 wurden dreizehn davon in Kraft gesetzt. Die meisten von ihnen beziehen sich auf Institutionen, die die demokratische Teilhabe regulieren. Ihre Ausformulierung und Implementierung ist entscheidend dafür, ob der König, die alte Elite und zentralstaatliche Institutionen tatsächlich, wie 2011 versprochen und in der neuen Verfassung angelegt, Macht abgeben werden. Ein klarer Schritt in diese Richtung war das erste nach den Neuwahlen des Parlamentes am 25. November 2011 verabschiedete Organgesetz, welches die Liste jener Positionen festschreibt, die künftig auf Vorschlag des Regierungschefs besetzt werden.<sup>5</sup>

Seit nunmehr vier Jahren ringen Ministerien und politische Parteien, Vertreter des Königshauses, der Regierung und der Opposition vor und hinter den Kulissen um die Formulierung der neuen Organgesetze. Bei den Gesetzen bezüglich der Gebietskörperschaften geht es zusätzlich um die Frage, inwieweit die zentrale Kontrolle und

4 Für die Regionen ist dies *Royaume du Maroc et l'Intérieur* 2004, insbesondere Artikel 41, für die Präfekturen/Provinzen *Royaume du Maroc* 2004, insbesondere Artikel 59, und für die Kommunen *Royaume du Maroc* 2009, insbesondere Artikel 69.

5 Es handelt sich um folgendes Gesetz: „*loi organique n° 02-12 relative à la nomination aux fonctions supérieures en application des dispositions des articles 49 et 92 de la Constitution*“ (Organgesetz Nr. 02-12 bezüglich der Ernennung hoher Funktionen unter Berücksichtigung der Anordnungen der Verfassungsartikel 49 und 92), veröffentlicht am 2. August 2012 im *Bulletin Officiel* n° 6070.



Vormundschaft des Innenministeriums bestehen bleibt.

Im Amtsblatt (*Bulletin Officiel*) Nr. 6380 wurden am 23. Juli 2015 die neuen Gesetze bezüglich der Gebietskörperschaften veröffentlicht.<sup>6</sup> Selbst der als regierungsnah geltende Nationale Rat der Menschenrechte (CNDH) beanstandete, dass die Regierung die Gesetzestexte zu kurzfristig vor den auf den 4. September 2015 angesetzten Regional- und Kommunalwahlen verabschiedet und implementiert hatte (CNDH 2015). Die marokkanische Zivilgesellschaft und Medien kritisierten, dass die Verhandlungen hinter verschlossenen Türen stattfanden. Was an die Öffentlichkeit drang, waren lediglich Gerüchte, etwa über die Neustrukturierung der Regionen oder das Maß der Autonomie, welche die Regionen künftig innehaben sollten. Die Gesetze entstanden ohne eine breite Debatte in der Öffentlichkeit und ohne Änderungsvorschläge der Zivilgesellschaft einzubeziehen. Das Recht auf Information (Artikel 27 der Verfassung von 2011) und die damit einhergehende Informationspflicht durch staatliche Organe wurde durch die späte Veröffentlichung nicht respektiert. Die geringe Zeitspanne zwischen der Verabschiedung der Gesetze und den Kommunal- und Regionalwahlen ließ den konkurrierenden Parteien kaum Zeit, ihre Wahlstrategie an die Neuerungen anzupassen. Auch die breite Öffentlichkeit und die Wählerschaft konnten sich mit den Neuerungen kaum vertraut machen. Demokratische Entscheidungen setzen aber informierte Staatsbürger voraus.

Zwei wegweisende Tendenzen lassen sich aus den Gesetzen herauslesen: Einerseits erhalten die Regionen mehr Macht, andererseits verlieren die Kommunen an Entscheidungsmacht. Die Regionen haben eine wichtige Legitimitätsquelle hinzugewonnen, denn der Regionalrat wird künftig direkt gewählt. Das neue Gesetz zur Regionalisierung hat die Anzahl der Regionen Marokkos von 16 auf 12 verringert. Den Regionen werden in den Bereichen Gesundheit, Handel, Bildung, Kultur und Sport mehr Kompetenzen übertragen. Künftig sollen die Regionen außerdem neben dem vom Zentralstaat zugewiesenen Budget über eigene Einnahmen ver-

fügen. Der von den Mitgliedern des Regionalrates gewählte Präsident des Regionalrates (entspricht etwa dem deutschen Ministerpräsident) ist nunmehr der Anweisungsberechtigte des Budgets. Früher oblag die Weisungshoheit dem vom König ernannten Gouverneur der Provinzhauptstadt der jeweiligen Region, dem *wālī*.

Neben der Zuständigkeit für Raumplanung muss der Rat einen regionalen Entwicklungsplan für sechs Jahre beschließen. Darüber hinaus trägt er die Verantwortung für die ökonomische Entwicklung insbesondere durch die Unterstützung von Unternehmen und die Förderung von Tourismus. Die Präsidenten der zwölf Regionalräte haben verschiedene Kompetenzen hinzugewonnen. Durch die direkte Wahl der Regionalräte haben auch ihre Präsidenten de facto demokratische Legitimität erlangt. Der Präsident des Regionalrates und nicht der *wālī* wird einer neuen autonomen Agentur vorstehen, die für die Umsetzung und die Begleitung von Projekten zuständig ist (*Agence Régionale d'Exécution de Projets*, Artikel 128-144, *loi organique* n° 14.111 *relative aux régions*). Nach dem neuen Gesetz kann in Bezug auf die Regionen nur die Judikative den Präsidenten eines Regionalrates absetzen oder den Regionalrat auflösen. Vorher lag diese Kompetenz in den Händen des Innenministeriums und seiner lokalen Vertreter, insbesondere des *wālī*. Erscheint dies zunächst wie eine weitreichende Entscheidungsautonomie der Regionalpräsidenten, wird diese erheblich dadurch beschnitten, dass die Personalie des Direktors der *Agence Régionale d'Exécution de Projets* vom Zentralstaat bestätigt werden muss (Artikel 138). Inwieweit die neue strategische Planungssouveränität der Regionen von Erfolg gekrönt sein wird, hängt schließlich auch davon ab, ob die neuen Instanzen mit ausreichenden finanziellen Ressourcen und administrativem Personal ausgestattet werden.

Hatten in früheren Gesetzen das Innenministerium und seine untergeordneten Instanzen die Amtsvormundschaft (*tutelle*) über die Regionen, üben sie in den neuen Regelungen offiziell lediglich eine „Verwaltungskontrolle“ über die Legalität der Beschlüsse des Regionalrates aus (Kapitel 3, 2. Teil). Bei Unstimmigkeiten entscheiden nun Verwaltungsgerichte. Der zuständige Vertreter des Zentralstaats hat weiterhin eine Kontrollfunktion inne: Wichtigen Entscheidungen des Regionalrates müssen der *wālī* oder sein Vertreter zustimmen. Darunter fallen Entscheidungen, die das Budget,

<sup>6</sup> Es handelt sich um folgende Gesetze: „*loi organique* n° 14.111 *relative aux régions*“ (Organgesetz bezüglich der Regionen), „*loi organique* n° 14.112 *relative aux préfectures et provinces*“ (Organgesetz bezüglich der Präfekturen und Provinzen) und „*loi organique* n° 14.113 *relative aux communes*“ (Organgesetz bezüglich der Kommunen), veröffentlicht am 23. Juli 2015 im *Bulletin Officiel* n° 6.380.

den Entwicklungsplan und die Raumplanung betreffen. Das Gesetz sieht jedoch keinerlei Prozedur vor, was passiert, falls dieser Vertreter der Entscheidung nicht zustimmt (Artikel 115).

Die direkte Wahl und die neue Entscheidungskompetenz des Regionalrates sowie der reduzierte Einfluss des Innenministeriums sind formale Schritte in Richtung der angestrebten „fortgeschrittenen Regionalisierung“. Eigenständige regionale Pläne für die Entwicklung und Raumplanung sind zumindest gesetzlich festgeschriebene Chancen, den regionalen Bedürfnissen und der Realität angepasste Strategien in verschiedenen Politikbereichen umzusetzen.

Die Abgabe zentralstaatlicher Kompetenzen ist in den neuen Institutionen jedoch keine Einbahnstraße. Während den Regionen mehr Entscheidungsmacht zugestanden wurde, verloren die Kommunen ihr wichtigstes Planungsinstrument, den lokalen Entwicklungsplan (PCD). Dieser erlaubte es den Kommunen, in einem partizipativen Prozess eine eigene ökonomische, soziale und kulturelle Entwicklungsstrategie für sechs Jahre auszuarbeiten.

### Regional- und Kommunalwahlen: Die neuen Institutionen im ersten Praxistest

Ein erster Indikator dafür, ob die institutionellen Neuerungen tatsächlich demokratisches Potenzial entfalten können, waren die Regional- und Kommunalwahlen vom 4. September 2015. Erstmals in der Geschichte Marokkos wurden die Regionalräte direkt vom Volk gewählt. Die Wahlbeteiligung lag nach offiziellen Angaben bei 53,7 Prozent, geringfügig mehr als bei den Kommunalwahlen von 2009, als sie 52,4 Prozent betrug. Auf kommunaler Ebene gewann die hofnahe „Partei für Authentizität und Modernität“ (PAM) 21,3 Prozent der Sitze, gefolgt von der nationalistischen „Istiqlal“ (Unabhängigkeitspartei) mit 16,2 Prozent und der moderat-islamistischen PJD mit 15,9 Prozent. Letztere gewann gegenüber dem Jahr 2009 absolut am meisten Stimmen hinzu und konnte ihren Stimmenanteil mehr als verdoppeln.

In den Regionalwahlen gingen 25,7 Prozent der Sitze an die PJD, gefolgt von der PAM mit 19,5 Prozent und der Istiqlal mit 17,5 Prozent. Obwohl die PJD deutlich mehr Sitze als die PAM erhalten hatte, stellt die PAM mit fünf fast die Hälfte der insgesamt 12 Präsidenten der Regionalräte.

Die moderat-islamistische PJD präsidiert, wie die Istiqlal und die RNI (Nationale Sammlung der Unabhängigen) jeweils zwei Regionen, die MP (Volksbewegung) eine.

**Tabelle 1: Kommunal- und Regionalwahlen in Marokko 2015**

Parteien	Kommunalwahlen Stimmen in %	Regionalwahlen Stimmen in %
PAM	21,3	19,5
Istiqlal	16,2	17,5
PJD	15,9	25,7

Quelle: online <[www.maroc.ma/fr/content/elections-communales-et-regionales-du-4-septembre-2015](http://www.maroc.ma/fr/content/elections-communales-et-regionales-du-4-septembre-2015)>

Zwei Einschätzungen dominieren die wissenschaftlichen Analysen zu den Wahlen: Erstens wird die relative hohe Wahlbeteiligung als Zustimmung der Bevölkerung zum generellen politischen Kurs des Landes gewertet. Zweitens gelten der Zugewinn der PJD bei den Kommunal- und der Sieg bei den Regionalwahlen als Votum der Bevölkerung für die Politik des Regierungschefs Abdelilah Benkirane (PJD). Entsprechend werden der Regierungspartei gute Chancen für die Parlamentswahlen 2016 vorausgesagt.

Im Anschluss an die Kommunal- und Regionalwahlen wurden am 2. Oktober 2015 die Abgeordneten der Ratskammer des marokkanischen Parlaments (*Chambre des Conseillers*) in indirekter Wahl von verschiedenen lokalen und regionalen Räten, beruflichen Organisationen und Arbeiterverbänden neu gewählt. 72 der insgesamt 120 Abgeordneten der Ratskammer repräsentieren die Gebietskörperschaften (Regional-, Provinz- und Kommunalräte),<sup>7</sup> also jene Institutionen, deren Zusammensetzung bei den Regional- und Kommunalwahlen knapp einen Monat zuvor durch das Volk neu bestimmt wurde. Die Wahlen zur Besetzung der Ratskammer haben die Oppositionsparteien, die aktuell nicht an der nationalen Regierung von Abdelilah Benkirane beteiligt sind, klar für sich entschieden. Die Parteien

<sup>7</sup> Die restlichen Abgeordneten vertreten Berufskammern, Berufsverbände und Arbeitnehmerzusammenschlüsse.

der aktuellen nationalen Regierungskoalition, PJD, RNI, PPS (Partei des Fortschritts und des Sozialismus) und MP, kamen gemeinsam lediglich auf 32 der insgesamt 120 Sitze. Besonders gut schnitten die PAM und die Istiqlal ab, die künftig 23 beziehungsweise 24 Sitze der Ratskammer inne haben. Mit Hakim Benchamach, der als scharfer Kritiker der PJD und als persönlicher Feind Benkiranes gilt, wurde ein Vertreter der hofnahen PAM an die Spitze der Ratskammer gewählt.

### Hohe Erwartungen

Die erstmalige direkte Wahl der Regionalräte ist eine demokratische Errungenschaft, denn die regionalen Vertretungen sind nun direkt vom Volk legitimiert, auch dank der relativ hohen Wahlbeteiligung. Die politischen Schaltstellen, etwa jene der Präsidenten der Regionalräte oder der des Präsidenten der Ratskammer, wurden durch hofnahe Eliten besetzt. Es zeigt sich ein interessanter Trend mit Blick auf die 2016 anstehenden Parlamentswahlen: Die etablierten politischen Parteien agieren zunehmend in einer PJD-Verhinderungslogik. Die neue Verfassung schreibt fest, dass der Regierungschef aus jener Partei stammen muss, welche die meisten Wählerstimmen bekommt (Artikel 47). Es bleibt abzuwarten, was geschieht, wenn diese Partei keine Mehrheit im Parlament bilden kann.

Ob die Dezentralisierungsreformen langfristig demokratische Zugkraft entwickeln werden, hängt entscheidend von zwei Faktoren ab: Erstens müssen Regierung und Ministerien die erstarkten dezentralen Organe mit ausreichenden Ressourcen ausstatten. Die Haushalte der Gebietskörperschaften müssen diese handlungsfähig machen und erfordern transparente Finanzierungssysteme. Zweitens muss die Bevölkerung Vertrauen in die demokratische Qualität der gewählten Instanzen gewinnen, um diese zu stärken. Hierfür ist es notwendig, dass die politischen Machthaber zukünftig den Wählerwillen umsetzen. Inwieweit die Dezentralisierungsreformen glaubhaft sind, hängt von Transparenz, Rechenschaftslegung und Aufrichtigkeit der politischen Akteure ab.

### Literatur

- Catusse, Miriam, Raffaele Cattedra und M'hammed Idrissi Janati (2007), *Decentralisation and its Paradoxes in Morocco*, in: Barbara Driesken, Franck Mermier und Heiko Wimmen (Hrsg.), *Cities of the South*, London: SAQI, 113-135.
- CNDH, Conseil National des Droits de l'Homme (2015), *Elections communales et régionales du 4 septembre 2015. Rapport préliminaire*, online: <[http://cndh.ma/sites/default/files/rapportdeffr\\_7sept.pdf](http://cndh.ma/sites/default/files/rapportdeffr_7sept.pdf)> (28. Oktober 2015).
- Engelcke, Dörthe (2012), *Konflikte des Familienrechts in Marokko und Ägypten*, GIGA Focus Nahost, 5, <[www.giga.hamburg/de/system/files/publications/gf\\_nahost\\_1205.pdf](http://www.giga.hamburg/de/system/files/publications/gf_nahost_1205.pdf)> (28. Oktober 2015).
- Royaume du Maroc (2009), *La Charte Communale*, Rabat: Centre de Documentation des Collectivités Locales.
- Royaume du Maroc (2004a), *Organisation de la Région*, Rabat: Centre de Documentation des Collectivités Locales.
- Royaume du Maroc (2004b), *Organisation des Collectivités Préfectorales et Provinciales*, Rabat: Centre de Documentation des Collectivités Locales.



## ■ Die Autorin

Anja Hoffmann ist Diplompolitologin und Promotionsstudentin an der Freien Universität Berlin. In ihrer Promotion analysiert sie die Wirkung von Dezentralisierungsprozessen auf das Verhältnis von Bürgern und Staat im Alltag in Marokko. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Politik in Nordafrika, Dezentralisierung und internationale Entwicklungspolitik. Derzeit ist sie als Projektkoordinatorin für die Heinrich-Böll-Stiftung in Rabat tätig.

Der Text basiert auf der wissenschaftlichen Forschung der Autorin und vertritt nicht notwendigerweise die politischen Ansichten der Heinrich-Böll-Stiftung.

<anja.hoffmann@posteo.de>

## ■ GIGA-Forschung zum Thema

Im GIGA Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ werden im Forschungsteam „Persistenz und Wandel nichtdemokratischer Regime“ politische Transformationsprozesse, die Bedeutung von Wahlen sowie das Zusammenspiel von Regierung und Opposition vergleichend analysiert. Im GIGA Forschungsschwerpunkt 2 „Gewalt und Sicherheit“ finden Forschungen zum politischen Islam im Rahmen des Forschungsteams „Religion, Konflikt und Politik“ statt.

Im von der Fritz Thyssen Stiftung geförderten Projekt „Middle East Monarchies: A Configurational Comparison of Breakdown and Survival since 1945“ untersuchen Wissenschaftler des GIGA Instituts für Nahost-Studien unter anderem die Gründe für den Fortbestand nahöstlicher Monarchien.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema

Mattes, Hanspeter, und Sigrid Faath (2015), *Marokkos beachtenswerter Reformprozess seit 2011*, online: <[www.wuquf.de/www/cms/upload/wuquf\\_2015\\_4\\_online-analyse.pdf](http://www.wuquf.de/www/cms/upload/wuquf_2015_4_online-analyse.pdf)>.

Pellicer, Miquel, und Eva Wegner (2013), *Wer wählt islamistische Parteien und warum?*, GIGA Focus Nahost, 8, online: <[www.giga.hamburg/giga-focus/nahost](http://www.giga.hamburg/giga-focus/nahost)>.

Pellicer, Miquel, und Eva Wegner (2012), *Socio-Economic Voter Profile and Motives for Islamist Support in Morocco*, in: *Party Politics*, 20, 116-133.

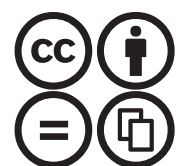
Rosiny, Stephan (2011), *Ein Jahr „Arabischer Frühling“: Auslöser, Dynamiken und Perspektiven*, GIGA Focus Nahost, 12, online: <[www.giga.hamburg/giga-focus/nahost](http://www.giga.hamburg/giga-focus/nahost)>.

Sunik, Anna, André Bank und Thomas Richter (2013), *Nahöstliche Monarchien: Auslaufmodell oder Zukunftsvision?*, GIGA Focus Nahost, 5, online: <[www.giga.hamburg/giga-focus/nahost](http://www.giga.hamburg/giga-focus/nahost)>.

Wegner, Eva (2011), *Islamist Opposition in Authoritarian Regimes: The Party of Justice and Development in Morocco*, Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press.



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <[www.giga.hamburg/giga-focus](http://www.giga.hamburg/giga-focus)> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA Focus International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA Focus Nahost wird vom GIGA Institut für Nahost-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Stephan Rosiny; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Hanspeter Mattes; Lektorat: Silvia Bücke;

Kontakt: <[giga-focus@giga.hamburg](mailto:giga-focus@giga.hamburg)>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

